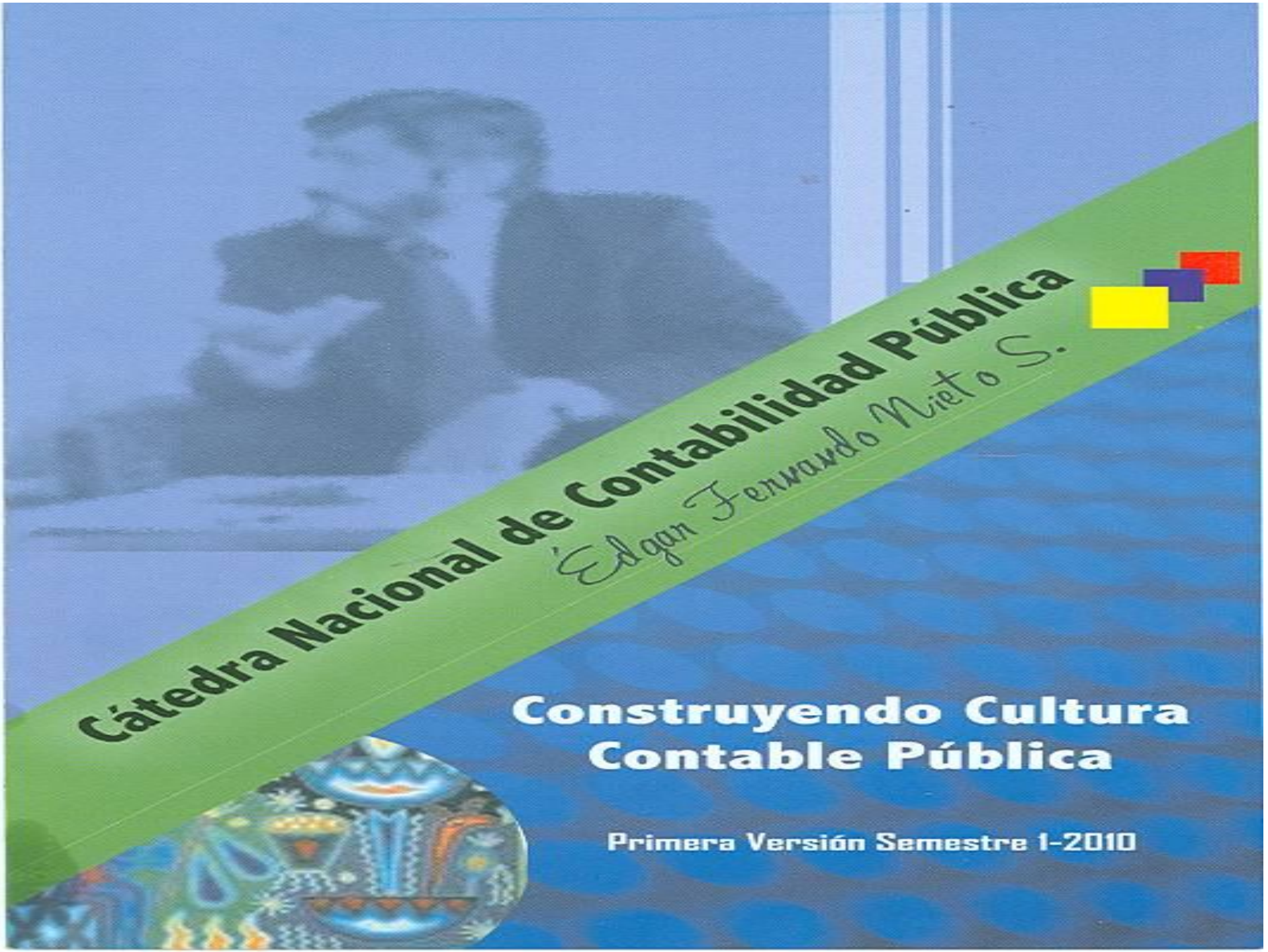
CONTADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

"CUENTAS CLARAS, ESTADO TRANSPARENTE"


Cátedra Nacional de Contabilidad Pública
Edgar Fernando Nieto S.
Construyendo Cultura Contable Pública
Primera Versión Semestre 1-2010

ORÍGEN, EVOLUCIÓN Y ESTADO ACTUAL DE LA CONTABILIDAD PÚBLICA EN COLOMBIA

CONTENIDO

1. ANÁLISIS DE ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS.
   - 1.1. Conquista – 1819
   - 1.2. 1819 – 1922
   - 1.3. 1923 – 1990
   - 1.4. 1991 – 1994
   - 1.5. 1995 – 2006
2. ANÁLISIS DEL ESTADO ACTUAL.
3. ANÁLISIS DE PROSPECTIVA.

1. ANÁLISIS DE ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS

Conquista – 1819

Expediciones patrocinadas por la Corona Española:

Contador (primer viaje de Colón). Lugarteniente de los Contadores Mayores de Castilla*:* Funcionario de la Corona Española cuyo fin principal era ejercer un control sobre los ingresos y egresos correspondientes a la misión (2º viaje de Colón).

1. ANÁLISIS DE ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS

Conquista – 1819

Estructura administrativa de la Colonia española:

Tribunales de la Real Audiencia (a partir de 1511): Practicaban los Juicios de Residencia. El examen la rendición de cuentas de los bienes fiscales o de uso público puestos a su cuidado.

Supremo Consejo de Indias (1524): Reemplaza al TRA. Tenía funciones legislativas, ejecutivas y judiciales. Investigaba a los altos funcionarios, fallaba en última instancia y expedía el finiquito a empleados de manejo en su condición de entidad fiscalizadora.

1. ANÁLISIS DE ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS

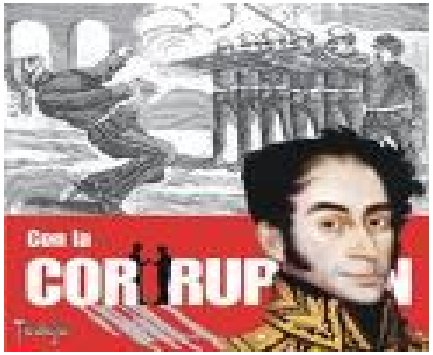
Conquista – 1819

Evolución de las Instituciones de control:

Tribunales de cuentas (1604): Tenían a su cargo el examen, enjuiciamiento y sanción de los empleados públicos que tuvieran bajo su responsabilidad el manejo de fondos, bienes o servicios del Estado español. El primero en crearse fue el de Santafé de Bogotá, mediante las ordenanzas de Burgos del Rey Felipe III. Posteriormente se descentralizaron.

1. ANÁLISIS DE ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS

1819 – 1922



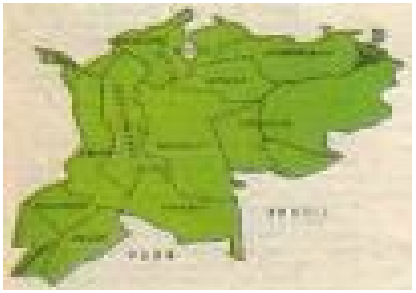
(1819) Confiscación de Bienes: Simón Bolívar ordena que todos los bienes de los españoles conquistadores fueran confiscados y que los mismos harían parte del patrimonio de la Nación.

Ley de empleados públicos expedida de 1819. Dispuso pena de muerte para los funcionarios que se apropiaran indebidamente del erario público o malversaran los recursos de la Nación.

1. ANÁLISIS DE ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS

1819 – 1922

Los pueblos de la Nueva Granada y Venezuela quedan reunidos en solo Cuerpo de Nación:



La "Ley fundamental de la República de Colombia" **aprobada por los** ***"Representantes de la Nueva Granada y Venezuela"*****, el 12 de julio de 1821.**

Esta misma norma define que las deudas de ambas naciones serían en adelante "*...reconocidas in solidum, como deuda Nacional de COLOMBIA*, *las deudas que los dos pueblos han contrahido separadamente, y quedan responsables á su satisfaccion todos los bienes de la República*".

1. ANÁLISIS DE ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS

1819 – 1922

Creación de instituciones para controlar el recaudo de recursos-Ley 8 de octubre de 1821:

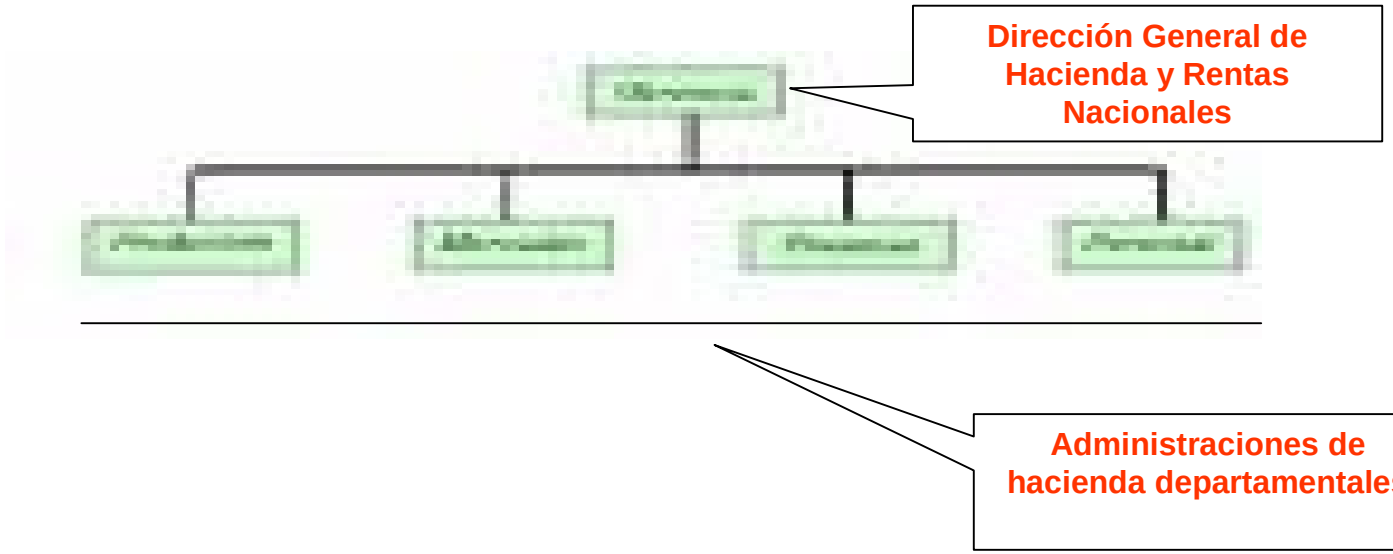
Tesorería General de la República: Dependencia de la Secretaría de Hacienda. Tenía como función básica "***recaudar y custodiar los fondos públicos de la República***". Su dirección estaba bajo la responsabilidad de **Juan de Dios Olano como Ministro Tesorero y Luis Carbonel como Ministro Contador**.

Oficina de Contabilidad General de la República: a cargo de cinco contadores generales. Su función era concomitante con las de la Tesorería General. Registraba y consolidaba los movimientos de la cuenta del Tesoro. También realizaba la "Visita de arcas".

1. ANÁLISIS DE ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS

1819 – 1922

Reestructuración de la administración de la Hacienda Pública:

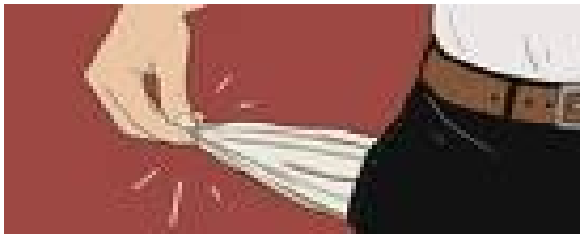


El 3 de agosto de 1824, mediante ley aprobada por el Congreso el 31 de julio del mismo año, se reorganiza y reestructura la administración de la Hacienda Pública. Esta ley suprime la Tesorería General de la República y crea las administraciones de hacienda en cada Departamento, dependiendo únicamente de la "*Dirección General de Hacienda y rentas nacionales".*

1. ANÁLISIS DE ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS

1819 – 1922

Expedición de la Ley de Crédito Público en 1836:



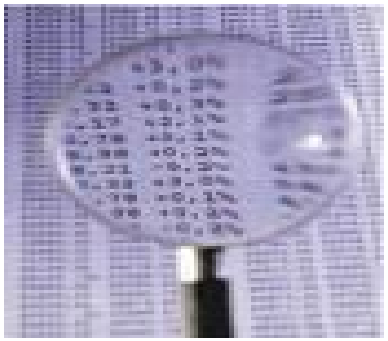
Se crean los siguientes fondos de destinación específica:

- **Depósito de Crédito Público Granadino**
- **Fondo para la atención de la deuda flotante generada por la emisión de vales de deuda.**
- **Depósitos de crédito público por salinas**
- **Depósitos de crédito público por medias anatas**

1. ANÁLISIS DE ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS

1819 – 1922

Con ocasión de la disolución de la Gran Colombia:

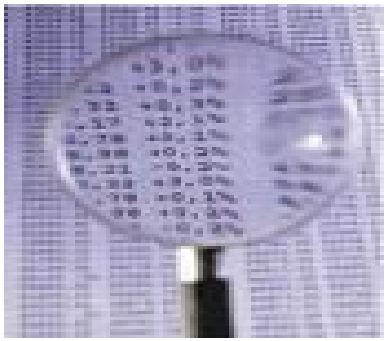


1840 Congreso aprueba distribución de la deuda total de la Gran Colombia (Deuda total $103.4 millones). Distribución: Nueva Granada 50%, Venezuela 28,5% y Ecuador 21,5%, por población según censo.

1. ANÁLISIS DE ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS

1819 – 1922

Diagnóstico:

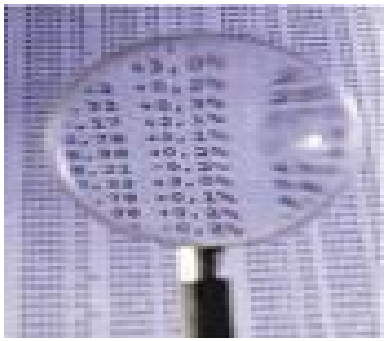


Para 1843, el entonces Secretario de Hacienda, Rufino Cuervo, encontraba precario el estado de las finanzas públicas. Se resalta: "1) Lo impreciso y complicado de las disposiciones fiscales, 2) La dispendiosa y poco exacta recaudación de las contribuciones y 3) La falta de una contabilidad fiscal exacta y la existencia de un sistema de examen de libros y cuentas defectuoso" .

1. ANÁLISIS DE ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS

1819 – 1922

Diagnóstico:



Para 1843: ***manejo contable de la nación dejaba mucho que desear.***

El Ejecutivo autoriza comisión de funcionario para que en Inglaterra y Francia estudiara los métodos y técnicas contables vigentes en esos países.

La Tesorería había rendido la cuenta del año 1833 (10 años de retraso).

1. ANÁLISIS DE ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS

1819 – 1922

Acciones:

El Secretario de Hacienda, mediante Decreto del 1 de julio de 1843, dispone la creación de una sección de contabilidad que "*cerrara la cuenta y la arreglara*" para presentarla a la Secretaría de Hacienda, y ésta posteriormente al Congreso.

La "*Ley Orgánica de Hacienda*", expedida en 1847, *estableció en el Congreso Nacional la Comisión Legislativa de Cuentas, encargada de examinar y auditar la cuenta general del presupuesto y del tesoro.*

1. ANÁLISIS DE ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS

1819 – 1922

Reconocimiento del Presidente Tomás Cipriano de Mosquera (1845-1849) por los resultados obtenidos por la nueva administración:

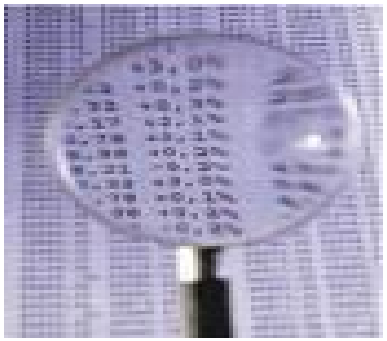
Mensaje del Presidente: "Los diferentes Secretarios de Hacienda y el Contador General me han prestado una eficaz ayuda en mis tareas, y con la cooperación de los otros secretarios he dado los reglamentos más indispensables para ejecutar las leyes que acordéis sobre el arreglo de la contabilidad pública, y que se pondrán en conocimiento de las Cámaras".

La Contabilidad General introdujo aspectos de la programación y ejecución presupuestal, pero se ordenaba que el sistema de registro fuera de partida doble.

1. ANÁLISIS DE ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS

1819 – 1922

Nueva reestructuración en 1851 con el Presidente José Hilario López:



Se crean tres Departamentos: De Hacienda, Del Tesoro, y de Contabilidad General, a este último le correspondía la centralización de todos las gastos en el presupuesto, prescribir los reglamentos de contabilidad, y consolidar el presupuesto de rentas y gastos de la Nación con base en los informes de Hacienda y el Tesoro.

1. ANÁLISIS DE ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS

1819 – 1922

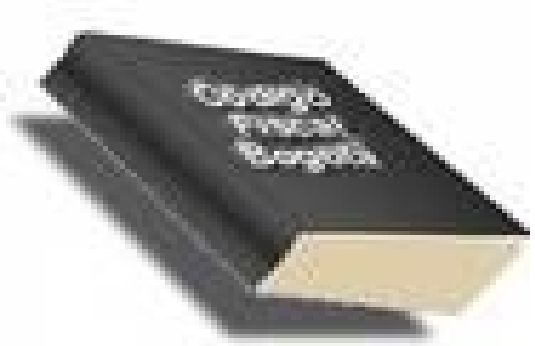
Informe sobre los bienes de propiedad de la Nación:

En 1870, en la Presidencia de Santos Gutierrez y Secretario del Tesoro Narciso González Lineros, se presenta por primera vez un informe que contenía una relación de los bienes propiedad de la Nación, cuyo objetivo principal era tener un mayor conocimiento y control sobre las propiedades del Estado.

1. ANÁLISIS DE ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS

1819 – 1922

Expedición del Código Fiscal de 1873:



Se crea “una Oficina de Estadística Nacional” que recopilaría información sobre las tierras de la Nación; también se reorganizó la Administración Nacional en 14 departamentos, de los cuales hacía parte el de la contabilidad general; se expide, igualmente, reglamentación en materia presupuestal, específicamente sobre su aprobación, ejecución y liquidación, que son fases actualmente reconocidas del presupuesto público.

1. ANÁLISIS DE ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS

1819 – 1922

Reforma constitucional de 1886:

Se crea el Ministerio de Hacienda, el cual conservaba el Departamento de Contabilidad y Bienes Nacionales. Igualmente el Ministerio del Tesoro tenía una Oficina General de Cuentas, que para 1887 se denominó Departamento de Contabilidad General.

1. ANÁLISIS DE ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS

1923 – 1990

Estudios del Profesor Edwin Walter Kemmerer:

Recomendaciones relacionadas con la creación de banco central, el patrón oro, una superintendencia bancaria, de sociedades, una contraloría nacional, y una serie de otras leyes fundamentales sobre presupuestos, contabilidad e impuestos, reforma de programas educativos de la Escuela Nacional del Comercio.

1. ANÁLISIS DE ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS

1923 – 1990

Expedición de la Ley 42 de 1923: control fiscal y contabilidad nacional

Artículo 6: El contralor general tendrá competencia exclusiva en todos los asuntos referentes al exámen, glosa y fenecimiento de cuentas de los funcionarios o empleados encargados de recibir, pagar y custodiar fondos o bienes de la nación... y en todos los asuntos relacionados con los ***métodos de contabilidad*** *y con la manera de llevar las cuentas de la nación, la conservación de los comprobantes y el examen e inspección de los libros, registros y documentos referentes a dichas cuentas".*
Artículo 10: Llevará las cuentas generales de la Nación, incluyendo las relacionadas con la deuda pública.

El decreto 911 de 1932, reglamentario de la Ley 42 de 1923, en su artículo 1 preceptúa que: "El Departamento de Contraloría será ***una oficina de contabilidad*** *y control fiscal y no ejercerá funciones administrativas distintas de las inherentes al desarrollo de su propia organización".*

1. ANÁLISIS DE ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS

1923 – 1990

Estructura contable de Kemmerer:

1. Predominio del principio de legalidad financiera sobre el de realidad económica.
2. Divorcio entre los subsistemas de información, evitando su conformación como sistema.
3. Establecimiento de un sistema de caja. Predominante el presupuesto en el proceso administrativo. El presupuesto única fuente de registro contable.
4. Sistema contable de partida simple. Inventario físico para determinar patrimonio social o hacienda pública.

1. ANÁLISIS DE ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS

1923 – 1990

1955: pese a reglamentaciones de la CGR en contabilidad, aún no se contaba con un adecuado sistema contable que permitiera consolidar las situaciones fiscales de las tres ramas del Tesoro Público, precisar el monto de las contribuciones de los ciudadanos y de los gastos globales e inversiones de la administración pública.

Acciones propuestas: El Contralor General de la República, Coronel Alberto Ruiz Novoa, promovió y propuso una comisión “que estudiara y propusiera la unificación de los sistemas contables, presupuestales y fiscales en general”, estudio que se sometió a consideración en la cuarta Conferencia Nacional de Contralores.

1. ANÁLISIS DE ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS

1923 – 1990

Aspectos relacionados con el sistema contable adoptado:

1. Los Balances consolidados de la Nación, los Departamentos, los Territorios y los Municipios, resumen las operaciones y situación contable de estas entidades, es decir, sintetizan su contabilidad central. Estos Balances presentados homogéneamente, se consolidarán a su turno, para formar el "Gran Balance General del Tesoro y la Hacienda Públicos.

2. Los Balances constan de dos partes: **Balances de las Cuentas del Tesoro**, para enfrentar los activos y pasivos corrientes, y poder deducir de su comparación la situación fiscal de los respectivas entidades gubernamentales, y **Balance de las Cuentas de la Hacienda**, en que - figurando como primer renglón la situación fiscal para enlazar la primera con la segunda parte - aparecen enfrentados los activos diferidos con los pasivos de la misma naturaleza para deducir de su diferencia el Capital de la Hacienda Pública.

1. ANÁLISIS DE ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS

1923 – 1990

Intentos de segregar funciones de la contabilidad y
la auditoría realizadas por la Contraloría:

En 1968, la administración del Presidente Carlos Lleras Restrepo, mediante el Acto Legislativo número 1, se pretendió segregar las funciones de auditar y llevar cuentas. Sobre el particular se dispuso lo siguiente:

"a. La ley determinará el organismo encargado de llevar las cuentas públicas generales de la nación. Entre tanto lo seguirá haciendo la Contraloría General de la República".

1. ANÁLISIS DE ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS

1923 – 1990

Reglamentación del Acto Legislativo 1 de 1968:

El Congreso de la República mediante la Ley 17 del 30 de diciembre de 1972, concede facultades extraordinarias al ejecutivo para reformar las leyes y normas orgánicas del presupuesto.

En virtud de estas facultades el Presidente expide el Decreto 294 de 1973, el cual en su artículo 135 preceptuaba lo siguiente*: "De la Contabilidad de la Nación. En desarrollo del artículo 76, literal a.) del acto legislativo Nº 1 de 1968, y para facilitar la ejecución presupuestal, distinguiendo, además, las funciones de contabilidad y auditoría, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la Dirección General del Presupuesto, llevará la contabilidad general de la nación".*

1. ANÁLISIS DE ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS

1923 – 1990

Reglamentación del Acto Legislativo 1 de 1968:

El Decreto 294 de 1973, adopta el principio de causación y el consecuente retorno a la partida doble, práctica abandonada por las recomendaciones de la misión Kemmerer.

La Contabilidad como instrumento de la administración.

Esta disposición fue declarada inexequible por la Corte Suprema de Justicia.

Ley 20 de 1975 y sus reglamentarios ratifican la función de la CGR en la determinación de manuales de contabilidad, prohibiendo a la administración su contratación.

1. ANÁLISIS DE ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS

1923 – 1990

En 1984 se adopta el nuevo manual de contabilidad gubernamental - Resolución 10899 CGR:

Algunas características:

•Constituye significativo avance en los sistemas de información del sector público.

•Define la contabilidad gubernamental como un sistema de información integrado por tres subsistemas interrelacionados: Presupuesto, Tesoro y Hacienda.

• Adopta algunos elementos de estructura regulativa: definición, objetivos, ámbito de aplicación, significado y manejo de las cuentas, nomenclatura, plan de asientos contables, libros y formularios, estados financieros, entre otros.

1. ANÁLISIS DE ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS

1923 – 1990

Método de causación y déficit fiscal - 1986:

- La implementación del método de causación en la contabilidad estatal no tuvo mayor fortuna.
- Estudios empíricos demostraron total correlación con el proceso de generación de un déficit de tesorería crónico.
- Organismos multilaterales de crédito evaluaron y recomendaron el retorno a la contabilidad de caja, por resultar más eficiente en el control de los flujos monetarios y freno al déficit fiscal, definidos por el FMI y el BM como causa fundamental de la inflación.
- Ley 43 de 1987 establece sistema flexible de caja para contabilizar el impuesto de renta y sus complementarios.
- Expedición Ley 38 de 1989: Ley Orgánica del Presupuesto Nacional y marco de los presupuestos regionales y locales. Principios presupuestales (integración planificación y presupuesto). Desafío para la contabilidad.

1. ANÁLISIS DE ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS

1991 – 1994

Asamblea Nacional Constituyente de 1991:

El constituyente Ignacio Molina Giraldo, de la Comisión de Cuentas de la Asamblea Nacional Constituyente, propone la incorporación del artículo 354 de la nueva Constitución.

Acompañamiento del Doctor Edgar Fernando Nieto Sánchez

1. ANÁLISIS DE ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS

1991 – 1994

Creación del cargo de Contador General en la Constitución Política de 1991:

Artículo 354. Habrá un Contador General, funcionario de la rama ejecutiva, quien llevará la contabilidad general de la Nación y consolidará ésta con la de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan, excepto la referente a la ejecución del Presupuesto, cuya competencia se atribuye a la Contraloría.
Corresponden al Contador General las funciones de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país, conforme a la ley.

PARAGRAFO. Seis meses después de concluido el año fiscal, el Gobierno Nacional enviará al Congreso el balance de la Hacienda, auditado por la Contraloría General de la República, para su conocimiento y análisis.

1. ANÁLISIS DE ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS

1991 – 1994

Las características del modelo de contabilidad deben corresponder a las exigencias de la Constitución Política:

1. Llevar la contabilidad general de la Nación
2. Consolidar ésta con la de sus entidades descentralizadas territorialmente
3. Consolidar ésta con la de sus entidades descentralizadas por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan.

ESTRUCTURA DEL ESTADO → **ENTIDADES HETEROGÉNEAS**

NO SE REGLAMENTÓ ART. 354

1. ANÁLISIS DE ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS

1995 - 2006

Reglamentación del artículo 354 de la Constitución Política:

Se expide el Decreto 85 de 1995, y el artículo 1 dispuso: “Créase en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la Dirección General de la Contabilidad Pública”.

ARTÍCULO 2: El Contador General será el Director General de la Contabilidad Pública en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ejercerá las funciones de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país, conforme a la ley.

1. ANÁLISIS DE ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS

1995 - 2006

Funciones del Contador General en el Decreto 85 de 1995:

Literal b) del artículo 2: Elaborar el Balance General de la Nación o Balance de la Hacienda que incluirá en forma integral todas las cuentas, tanto del tesoro como de la hacienda, necesarias para determinar la situación financiera y el patrimonio de la Nación.

↓

Modelo de contabilidad financiero – patrimonial

Sentencia C-557 de 2009

1. ANÁLISIS DE ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS

1995 - 2006

Expedición del primer Plan General de Contabilidad Pública:

El artículo primero de la Resolución 4444 de 1995 dispone: Expedir y adoptar el Plan General de Contabilidad Pública -PGCP, cuyo contenido se incorpora a la presente Resolución, para que de acuerdo con los términos previstos se identifiquen, clasifiquen, registren, valúen, y revelen los hechos económicos, financieros y sociales derivados de la administración de los recursos públicos.

En el PGCP, mediante grupos patrimoniales diferentes, se hace diferenciación de los tipos de entidades que conforman el sector público:

31 - Hacienda Pública

32 - Patrimonio institucional

1. ANÁLISIS DE ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS

1995 - 2006

Bajo el nuevo modelo, se produce la primera rendición de informes contables con corte al 31 de diciembre de 1995 por parte de las entidades públicas.

↓

Preparación y presentación del primer Balance General de la Nación y del sector público por parte de la Dirección General de Contabilidad Pública.

↓

Opinión razonable con salvedades emitida por la Contraloría General de la República, respecto del Balance General de la Nación preparado con corte al 31 de diciembre de 1995.

1. ANÁLISIS DE ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS

1995 - 2006

Creación de la Contaduría General de la Nación mediante la Ley 298 de 1996

ARTÍCULO 1o. CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. A cargo del Contador General de la Nación, créase la Contaduría General de la Nación como una Unidad Administrativa Especial, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con Personería Jurídica, autonomía presupuestal, técnica, administrativa y regímenes especiales en materia de administración de personal, nomenclatura, clasificación salarios y prestaciones.

1. ANÁLISIS DE ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS

1995 – 2006

Opinión negativa en los siguientes periodos contables 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002.

Mediante la Resolución 400 de 2000 se reestructura el Plan General de Contabilidad Pública.

Se expide la Ley 716 de 2001, por la cual se expiden normas para el saneamiento de la información contable en el sector público y se dictan disposiciones en materia tributaria y otras disposiciones.

Opinión razonable con salvedades en los siguientes periodos contables: 2003, 2004, 2005, 2006.

1. ANÁLISIS DE ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS

1995 – 2006

Otras funciones que se asignan a la Contaduría General de la Nación:

Verificación de la existencia de los recursos y reservas necesarios para responder por los pasivos pensionales – Ley 549 de 1999

Proceso de Categorización de departamentos y municipios – Ley 617 de 2000

Proceso de Refrendación de la información para la distribución de recursos de propósito general del SGP – Ley 715 de 2001

Boletín de Deudores Morosos del Estado – Ley 901 de 2004

2. ANÁLISIS DEL ESTADO ACTUAL

2007 – 2010

Se reestructura el ordenamiento contable público y se adopta el Régimen de Contabilidad Pública mediante la Resolución 354 de 2007

Opinión razonable con salvedades en los siguientes periodos contables: 2007 y 2008 - y 2009?

2. ANÁLISIS DEL ESTADO ACTUAL

RÉGIMEN DE CONTABILIDAD PÚBLICA

- **PLAN GENERAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA PGCP**
  - Marco conceptual
  - Estructura y descripción de clases
- **MANUAL DE PROCEDIMIENTOS**
  - Procedimientos contables
  - Instructivos contables
  - Catálogo General de Cuentas
- **DOCTRINA CONTABLE PÚBLICA**

3. ANÁLISIS DE PROSPECTIVA

Armonización del Régimen de Contabilidad Pública con las normas internacionales de contabilidad NIC-NIIF, aplicable a las empresas públicas.

Armonización del Régimen de Contabilidad Pública con las últimas normas internacionales de contabilidad del sector público - NIC-SP, aplicable a las entidades de gobierno general.

Analizar viabilidad técnica de separar las normas de contabilidad pública en dos regímenes: EMPRESAS PÚBLICAS – GOBIERNO GENERAL.

Coordinación con otros reguladores contables: artículo 12 de la Ley 1314 de 2009.

Opinión Limpia de la Contraloría General de la República para el Balance General de la Nación con corte a diciembre 31 de 2010.